Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

33 885 Wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

Nr. 7 NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 juli 2015

1. Inleiding

Graag zeg ik dank voor het uitbrengen van het verslag. Uit het verslag blijkt een grote belangstelling voor het wetsvoorstel, waarbij het belang van nadere regulering veelal wordt onderschreven. Op hoofdlijnen ervaar ik de inbreng van de leden van de verschillende fracties als steun voor het voorstel, maar ik onderken dat niet voor alle onderdelen de steun even groot is.
De leden van de VVD-fractie hebben met gereserveerde sympathie, de leden van de PvdA-fractie met gemengde gevoelens en de leden van de CDA-fractie met belangstelling kennis genomen van het voorstel. De leden van de SP-fractie vinden het verstandig dat nu de minder omstreden onderdelen uit het oorspronkelijke wetsvoorstel ingevoerd worden. De leden van de fractie van de ChristenUnie betreuren de lengte van het wetgevingsproces en het schrappen van de registratie- en vergewisplicht. De leden van de SGP-fractie vinden het teleurstellend dat er na zoveel discussie nog steeds geen aanscherping heeft plaatsgevonden.

Het verslag bevat nog veel vragen, over diverse aspecten van het voorliggende wetsvoorstel, en soms ook vragen over wetsvoorstel 32 211 (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche; hierna ook: Wrp), dat door het onderhavige voorstel wordt gewijzigd. Ik volg in de beantwoording op hoofdlijnen de volgorde van vragen in het verslag; maar soms worden vanwege de inhoudelijke samenhang vragen gecombineerd beantwoord.

De leden van de VVD-fractie geven aan dat het om het achterliggende doel van het wetsvoorstel te bereiken, heel belangrijk is om de sociale positie en de rechtspositie van prostituees te verbeteren. Zij vragen of en hoe de door prostituees ervaren problemen ten aanzien van het afsluiten van verzekeringen, hypotheken en overig contact met banken worden benaderd en opgelost alsmede wat de concrete resultaten zijn van de ondernomen acties daartoe.

kst-33885-7
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Ook de leden van de D66-fractie ontvangen graag een nadere toelichting op de maatregelen die worden genomen om de positie van de sekswerkers te verbeteren. Zij vragen of de regering bereid is actief te investeren in de (rechts)positieverbetering van sekswerkers.
In de brief van 27 oktober 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 32 211, nr. 63) is mede ter uitvoering van de motie-Arib (idem, nr. 47) een plan van aanpak *«Versterken sociale positie van prostituees»* gepresenteerd. De maatregelen in dit plan hebben betrekking op de terreinen: arbeidsrechtelijke positie, sociale zekerheid, uitstapmogelijkheden, de rol van banken en verzekeraars, voorlichting en de inwerkingtreding van de Wrp. De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), het Verbond van Verzekeraars, prostituees, exploitanten en deelnemende partijen in het landelijk programma prostitutie zijn met elkaar in gesprek over de ervaren problematiek en oplossingen. Uit dit overleg is gebleken dat het beleidskader inzake financiële dienstverlening niet bij iedereen duidelijk is. Om die reden ontwikkelt de NVB momenteel een informatiefolder hierover. Tegelijkertijd wordt casuïstiek over de toegang tot financiële dienstverlening verzameld en worden de wensen en de belemmeringen ten aanzien van verzekeringen geïnventariseerd. Op basis daarvan kan zo nodig gerichte actie worden ondernomen door betrokkenen. De mogelijkheden om uit de prostitutie te stappen zijn vergroot via de Regeling Uitstapprogramma's Prostituees II (RUPS II). De belastingdienst heeft een evaluatie van de opting-in regeling in de prostitutiebranche uitgevoerd (Kamerstukken II 2014/2015, 31 066, nr. 219). Mede op basis van deze evaluatie zijn, in nauw overleg met de branche, de overeenkomsten die vallen onder de opting-in regeling per 1 juli 2015 verlengd voor een periode van vijf en een half jaar, met daarna een stilzwijgende verlenging per kalenderjaar. Bij brief van 23 juni 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 28 638, nr. 119 heeft mijn ambtsvoorganger uiteen gezet hoe de komende periode zal worden geïnvesteerd in de verbetering van de sociale positie van prostituees. Ik zal die lijn voortzetten, en wijs daarbij ook op het belang om in gezamenlijkheid aan dat doel te werken. Naast het Rijk, gemeenten, dienstverleners en hulpverleners spelen vooral prostituees zelf hierbij een rol.

De leden van de VVD-fractie wijzen op de noodzaak van hechte samenwerking tussen politie en gemeenten. Zij vragen of met dit wetsvoorstel de mogelijkheid blijft bestaan dat gemeenten toezichtstaken overdragen aan de politie, en of goede ervaringen met de ketenaanpak ook aan andere gemeenten worden geadviseerd.
Artikel 27, waarin het toezicht en de handhaving zijn geregeld, wordt niet aangepast door de onderhavige novelle. Het artikel is opgenomen om een zo efficiënt mogelijke samenwerking tussen gemeente en politie te bewerkstelligen. Het blijft in dat kader dus mogelijk dat toezichtstaken worden opgedragen aan de politie. Een gezamenlijke aanpak heeft de voorkeur. De aanpak van misstanden, waaronder mensenhandel, in de prostitutiebranche is alleen succesvol bij goede samenwerking en afstemming tussen de ketenpartners. De inspectie SZW kan op verzoek van gemeenten een bijdrage leveren aan prostitutiecontroles. In veel gemeenten, en in samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, is een dergelijke integrale aanpak van misstanden voorhanden. Waar dit nog niet zo is, zal ik gemeenten adviseren hiertoe over te gaan.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat artikel 3 van het oorspronkelijk wetsvoorstel wordt geschrapt en vrezen dat het laten vervallen van dit artikel onnodige beperkingen oplegt en onduidelijkheid kan doen bestaan ingeval gemeentelijke regels vanwege de lokale situatie verdergaand zijn dan wettelijk vastgesteld. Wat is in praktische zin de ruimte voor gemeentelijke regels over de voor publiek waarneembare wijze

waarop een in die gemeente werkende prostituee haar werkzaamheden verricht?
De vrees van deze leden deel ik niet. Zij citeren de tekst van artikel 3 bij indiening van wetsvoorstel 32 211. Tijdens de parlementaire behandeling is dat artikel bij amendement gewijzigd; dit luidt nu: *Bij gemeentelijke verordening kunnen nadere eisen worden gesteld aan in de gemeente werkende prostituees*. De beperking tot «de voor publiek waarneembare wijze» waarop werkzaamheden worden verricht, komt in het artikel niet meer voor. In de memorie van toelichting is erop gewezen dat er juist door het wegvallen van die beperking een zo algemene bepaling overbleef, dat deze zonder bezwaar geschrapt kan worden. Dat is wat in het onderhavige voorstel gebeurt. Gemeenten kunnen op basis van hun autonome verordenende bevoegdheid nadere eisen stellen aan in de gemeente werkende prostituees, aangezien de wet niet beoogt dit onderwerp uitputtend te regelen. Het schrappen betekent dus niet dat gemeenten onnodig worden beperkt. Voor in de gemeenten gevestigde seksbedrijven is artikel 10, tweede lid, de grondslag voor gemeentelijke regels.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe thuisprostitutie moet worden bezien in het licht van de definitie «seksbedrijf» of «escortbedrijf».
Het begrip thuisprostitutie kan betrekking hebben op bedrijfsmatige of niet-bedrijfsmatige prostitutie in de woning van de prostituee. Als er slechts in beperkte mate prostitutie wordt bedreven in het huis waar zij woont, dan stelt de wet daaraan geen bijzondere eisen. Vindt de thuisprostitutie op bedrijfsmatige wijze plaats, dan is er sprake van een prostitutiebedrijf, en moet aan de voorwaarden van de wet worden voldaan. Een escortbedrijf is een bijzondere vorm van een prostitutiebedrijf, omdat er bedrijfsmatig wordt bemiddeld tussen klant en prostituee (escort). Alle prostitutiebedrijven, met inbegrip van escortbedrijven, vallen onder het begrip «seksbedrijf». Alle bepalingen (hoofdstuk 3 van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche) die betrekking hebben op seksbedrijven, gelden ook voor prostitutiebedrijven. Het bijzondere aspect van escortbedrijven is dat de kernactiviteit, het bemiddelen, op een andere plek plaats vindt dan het verrichten van de seksuele handeling, de feitelijke prostitutie. Bij een escortbedrijf kan dus geen sprake zijn van thuisprostitutie, al is het zeer wel denkbaar dat de bemiddeling, zonder er enige vorm van overlast, plaatsvindt vanuit een woning die ook daadwerkelijk als woning dienst doet.

De leden van de SP-fractie vragen of ook met (belangengroepen van) prostituees en met prostituees zelf overleg is gevoerd over het oorspronkelijke en voorliggende wetsvoorstel en wat hun reacties waren.
Met alle betrokken partijen is overleg gevoerd over wetsvoorstel 32 211, ook met belangengroepen van prostituees. Het wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan stichting de Rode Draad en het Prostitutie Informatie Centrum als belangenvertegenwoordigers van prostituees. Het Prostitutie Informatie Centrum heeft destijds geen inhoudelijke reactie gestuurd. In de consultatiereactie van de Rode Draad staat dat zij in 2005 al pleitte voor het invoeren van een Kaderwet Prostitutie waarin veel aandacht wordt besteed aan de positie van prostituees. De stichting schrijft dat op dit gebied haar wens is gehonoreerd. Tevens vindt ze het verheugend dat er voorzieningen worden getroffen voor informatieverschaffing aan prostituees. De Rode Draad onderschrijft de doelstellingen van de wetgever en vindt bestrijding van mensenhandel een belangrijke stap in positieverbetering van sekswerkers. De Rode Draad laat in haar reactie weten tegen registratie van prostituees, strafbaarstelling van klanten en de zogeheten nuloptie te zijn. Overigens bestaat stichting de Rode Draad niet meer, maar er zijn verschillende andere belangenvertegenwoordigers van sekswerkers actief. Het voorliggende wetsvoorstel is

niet vooraf aan belangengroepen van prostituees voorgelegd. Immers, de registratiebepaling voor prostituees, waar de Rode Draad op tegen was, wordt met dit wetsvoorstel geschrapt. In het kader van het jaarlijkse overleg met belangenvertegenwoordigers van sekswerkers is de novelle recent besproken. Zij onderschrijven het belang van het schrappen van de registratiebepaling en zijn geen voorstander van de strafbaarstelling van prostituees die de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt.

De leden van de SP-fractie constateren dat gemeenten zelf bij verordening regels kunnen stellen inzake prostitutie en vragen om wat voor regels het gaat, om voorbeelden hiervan en of een gemeentelijke registratieplicht tot deze mogelijkheden behoort.
De gemeente blijft de mogelijkheid houden om bij gemeentelijke verordening nadere eisen te stellen aan in de gemeente werkende prostituees op basis van de artikelen 121 en 149 Gemeentewet. Hieronder vallen o.a. aanvullende regels over de voor publiek waarneembare wijze waarop een in die gemeente werkende prostituee haar werkzaamheden inricht. Zo kan een gemeente regels opstellen om zichtbare vormen van prostitutie, zoals raamprostitutie, maar ook het gebruik van reclameborden en aanplakbiljetten te reguleren. Naast de mogelijkheid om op basis van de Gemeentewet eisen te stellen aan in de gemeente werkzame prostituees kan een gemeente ook op basis van de Wrp aanvullende eisen stellen aan de exploitatie van prostitutie in de gemeente. Hieronder valt bijvoorbeeld de mogelijkheid om helemaal geen vergunningen voor de exploitatie van prostitutie af te geven, om nadere regels te stellen met betrekking tot de inhoud van het bedrijfsplan, de sluitingstijden, de gronden voor de intrekking van een vergunning en de procedure rond de vergunningverlening.
De gemeentelijke registratieplicht komt aan de orde in paragraaf 4.

De leden van de CDA-fractie merken op dat artikel 24 veel concrete maatregelen zal vergen van de exploitant ten aanzien van het verplichte bedrijfsplan, en zij vragen of hun mening wordt gedeeld dat de uitwerking van dit artikel frequente controle vergt. Kan worden aangegeven en in welk kader, hoe vaak en op welke wijze hierop controle en toezicht gaan plaatsvinden?
De inhoud van het bedrijfsplan is een van de voorwaarden waaronder een vergunning voor een seksbedrijf zal worden verleend. Net als voor alle andere vergunningsvoorwaarden geldt uiteraard dat door middel van bezoeken in het kader van het toezicht zal moeten worden gecontroleerd of de exploitant zich houdt aan de inhoud van het bedrijfsplan. Is dit niet het geval, dan riskeert de exploitant een schorsing of intrekking van de vergunning. Het risico bij niet-naleving is dus groot, hetgeen naar verwachting een krachtige impuls is om zich aan de regels te houden. Het is aan de lokale driehoek om gezamenlijk afspraken te maken over het toezicht en de handhaving in de prostitutiesector in een betreffende gemeente, alsmede over de frequentie hiervan. De frequentie van de bestuurlijke controles kan afhangen van het naleefgedrag van de exploitant. De onderzoekers van de nulmeting Wrp concluderen dat het nalevingsgedrag positief wordt beïnvloed door de hoge intensiteit van controles. Tevens blijkt uit de nulmeting dat in de optiek van 75% van de gemeenten exploitanten van vergunde bedrijven de regelgeving redelijk tot goed naleven.

De leden van de D66-fractie vragen welke alternatieven er zijn voor het aanbieden van informatie aan prostituees, naast de informatievoorziening via de exploitant.
De leden van de SGP-fractie constateren dat voor de informatievoorziening aan prostituees een belangrijke rol is weggelegd voor de exploitanten. Zij vragen of dit niet teveel een situatie veronderstelt waar

sprake is van normale arbeidsverhouding tussen werkgevers en werknemers. Waarom is hiervoor gekozen? Zullen exploitanten die informatievoorziening wel voldoende vorm geven en hoe wordt vastgesteld of exploitanten dit in de praktijk wel doen?
Dezelfde leden vragen waarom gemeenten niet meer verplichtingen krijgen om prostituees op hun rechten te wijzen.
Dit wetsvoorstel reguleert onder meer de exploitatie van prostitutie. Op die grond wordt de exploitant verplicht gesteld voor of bij hem werkende prostituees te informeren over hun rechten. Hij weet dat zijn vergunning kan worden ingetrokken als hij op dit punt nalatig is. Controle is dus noodzakelijk. Ondanks mogelijke bedenkingen van de leden van de SGP-fractie bij informatieverstrekking via de exploitant, moet deze mogelijkheid niet onbenut blijven, omdat exploitanten meer contact hebben met prostituees dan hulpverleners of toezichthouders. Maar de exploitant is zeker niet het enige kanaal voor informatievoorziening. Informatievoorziening via onder meer hulpverlening, SOA AIDS Nederland en *www.prostitutiegoedgeregeld.nl* blijft bestaan. Gemeenten zullen zeker hun aandeel blijven leveren in het informeren van prostituees. Het opleggen van een verplichting aan gemeenten acht ik niet de juiste manier om dat te stimuleren.

De leden van de D66-fractie vragen of er bereidheid is de voorgestelde aanpassingen van de wet en andere via lagere wetgeving voorgestelde maatregelen te toetsen aan de effecten voor de positie van sekswerkers.
Vanzelfsprekend is er oog voor de positie van de sekswerkers. Vanaf het begin is dat een van de motieven achter de regelgeving geweest. In het deelrapport «Sekswerkers aan het woord» van de nulmeting Wrp is een beeld verkregen van de huidige sociale positie van prostituees (Kamerstukken II 2105, 34 193, nr. 1). De eenmeting, vijf jaar na inwerkingtreding van wet, zal moeten uitwijzen of de sociale positie is verbeterd en of de maatregelen daaraan hebben bijgedragen.
De leden van fractie van de ChristenUnie zien dat gemeenten nu al verschillende eisen stellen, en vragen of wordt onderkend dat mensenhandelaren telkens de zwakste schakel in de gemeentelijke keten zoeken. Hoe wordt dit voorkomen en op welke wijze kan uniformering van het vergunningstelsel toch bereikt worden?
Het is aannemelijk dat ook mensenhandelaren op zoek zullen blijven naar mogelijkheden om hun illegale activiteiten met zo min mogelijk tegenwerking voort te zetten. Ingezet wordt op een integrale aanpak van mensenhandel. Die aanpak bestaat uit zorg, preventie, bestuurlijke of strafrechtelijke aanpak, of een combinatie daarvan. Bij die aanpak zijn alle relevante partners betrokken om mensenhandel gezamenlijk te bestrijden. Een voorbeeld hiervan zijn gezamenlijke operationele acties en het creëren van de randvoorwaarden daarvoor. Ik wijs erop dat de voorliggende wijzigingen van de Wrp geen afbreuk doet aan de introductie van een uniform vergunningsstelsel voor alle type seksbedrijven in elke gemeente in Nederland. De nadere regels die gemeenten nog kunnen stellen, moeten passen bij de lokale situatie. Die ruimte is gewenst, maar zal geen afbreuk doen aan de sterkte van de schakel. Ik zal gemeenten bovendien aansporen deze nadere regels en de handhaving van de regels in regionaal verband op elkaar af te stemmen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat met het vervallen van de registratieplicht ook een effectief middel wegvalt om in contact te komen met de betrokken vrouwen en om mensenhandelaren te belemmeren in de snelle verplaatsing van vrouwen naar andere gemeenten. Zij vragen naar alternatieve mogelijkheden om ditzelfde doel toch nog te bereiken.
De registratieplicht was een goed middel voor een verplicht contactmoment met prostituees en voor zicht op de branche. Ook zonder deze verplichting vindt het contact met prostituees door politie, hulpverlening,

gemeenten en andere instanties nog op verschillende manieren plaats. Voorbeelden van contactmomenten zijn bij de inschrijving bij de Kamer van Koophandel, tijdens prostitutiecontroles en tijdens bezoeken van hulpverleners aan werkplekken. Alle partners blijven inzetten op contactmomenten om informatie over te dragen, hulp te bieden en misstanden te signaleren.

De leden van de SGP-fractie zijn voorstander van een beleid waarin vrouwen de kans krijgen via uitstapprogramma's naar een normaal beroep door te stromen. En van een beleid waarin misbruik van vrouwen door prostituanten en exploitanten stevig wordt aangepakt en waarin souteneurschap weer strafbaar is gesteld. Waarom wordt daarvoor niet gekozen?
Het prostitutiebeleid is erop gericht om misstanden als uitbuiting tegen te gaan, prostituees betere en veilige werkomstandigheden te bieden en hulpverlening op maat beschikbaar te stellen. Dit wordt versterkt met dit wetsvoorstel en andere maatregelen en initiatieven zoals voortvloeiend uit het landelijk programma prostitutie. Uitstapprogramma's voor prostituees bestaan al in meerdere gemeenten. In 2014 is opnieuw voor een periode van 4 jaar een bedrag van 3 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld om de ontwikkeling van regionale uitstapprogramma's voor prostituees in Nederland te stimuleren (RUPS II). Hierbij gaat aandacht uit naar het toegankelijk maken van programma's voor prostituees die uit willen stappen, ongeacht hun woon- en werkplaats. Dit betreft overigens niet alleen vrouwen. Bij brief van 14 april 2015 (Kamerstukken II 2014/15, 34 193, nr. 1) ben ik ingegaan op de idee om over te gaan tot de herinvoering van het souteneursverbod.
De leden van de SGP-fractie vragen voorts waarom gemeenten vanwege de veel voorkomende dwang in deze branche niet de verplichting krijgen om vrouwen actief te helpen om uit deze sector te stappen. Bestaat er bereidheid om een dergelijke verplichting onderdeel van de wet uit te laten maken?
Het is belangrijk om prostituees die uit willen stappen, voldoende mogelijkheden te bieden om aan een uitstapprogramma deel te nemen. Daarom is RUPS II opgezet (zie het antwoord hiervoor). De aard en omvang van de prostitutie verschilt per gemeente. Een wettelijke verplichting voor gemeenten om vrouwen actief te helpen om uit deze sector te stappen, past naar mijn oordeel niet in dit wetsvoorstel, dat gericht is op regulering van de prostitutie.

De leden van de SGP-fractie vragen of hun mening wordt gedeeld dat uitstapprogramma's een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het bestrijden van misstanden, waar ook gemeenten een verantwoordelijkheid voor hebben.
Hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel draagt bij aan het tegengaan van misstandendoor deze slachtoffers vertrouwen te geven en een uitweg te bieden. Uitstapprogramma's zijn overigens bedoeld voor alle prostituees, dus niet alleen voor slachtoffers van mensenhandel, maar ook voor bijvoorbeeld prostituees die ooit bewust hebben gekozen voor het beroep, inmiddels willen stoppen, maar daarmee moeite hebben. In die situatie kan een uitstapprogramma goede diensten bewijzen, maar dan draagt het niet direct bij aan het bestrijden van misstanden.

2. Minimumleeftijd

Vaststelling leeftijd

De leden van de VVD-fractie onderschrijven in beginsel de leeftijdsgrens van 21 jaar, maar achten een voor de prostituee veilige en voor de klant effectieve manier om de leeftijd te controleren noodzakelijk. Zijn daarvoor

praktische mogelijkheden, die niet neerkomen op de tamelijk grofmazige voorgestelde oplossing van het geheel afzien van het verrichten van seksuele handelingen?
Wat dit laatste betreft: met die opmerking in de memorie van toelichting was niet bedoeld als algemene aansporing tot onthouding, maar als specifieke aansporing om geen diensten af te nemen van een mogelijk te jonge prostituee. De strafbaarstelling van de klant onderstreept dat geen seksuele handelingen mogen worden verricht met een prostituee die de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt. Ik onderken dat het vaststellen dat een prostituee de vereiste minimumleeftijd heeft bereikt, onder omstandigheden lastig kan zijn, maar een klant kan er in beginsel mee volstaan zich ervan te vergewissen dat de beoogde handelingen in de context van een vergund bedrijf plaatsvinden. Artikel 16 van de komende Wrp stelt de (potentiële) klanten daartoe in staat. Eenzelfde lijn werd bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel 32 211 ook gevolgd met betrekking tot de vergewisplicht in relatie tot het al dan niet geregistreerd zijn van een prostituee. In die situatie mogen klanten er materieel vanuit gaan dat zij, juist omdat zij in de vergunde sector diensten afnemen, niet vervolgd zullen worden.
Ik meen dat op deze wijze een praktische oplossing is gevonden voor het probleem, maar als een meerderheid in het parlement dit wettelijk geregeld wil zien, dan zal ik me daartegen niet verzetten.

In het kader van de privacy vragen deze leden nadrukkelijk naar de problematiek van het inschrijven in het handelsregister, wat nu alleen kan met omschrijving *prostituee,* hetgeen naar de mening van deze leden aan een inschrijving in de weg kan staan. Zij vragen of hun mening wordt gedeeld, en zo ja, hoe dit probleem kan worden opgelost. Verder vragen deze leden hoeveel prostituees zich na inschrijving weer hebben uitgeschreven.
Een inschrijving met de omschrijving *prostituee* kan als onwenselijk worden ervaren. Gelet op de bijzondere aard van de branche en de belangen van privacy en veiligheid van prostituees maakt de Kamer van Koophandel het sinds 2013 makkelijker voor prostituees om hun woonadres af te schermen. Ook worden prostituees niet langer onder deze omschrijving van de activiteiten opgenomen in het handelsregister. Daarmee is een belemmering voor prostituees om zich in het handelsregister in te schrijven, weggenomen.
In 2011, 2012,2013 en 2014 zijn respectievelijk 590, 629, 713 en 720 inschrijvingen van prostituees opgeheven.

De aan het woord zijnde leden onderschrijven het concept van de strafbaarstelling van de klant. Wel plaatsen zij vraagtekens bij de hoogte van de strafmaat. Is er bewust voor gekozen om de omstandigheid dat een prostituee werkzaam is voor een exploitant aan wie geen vergunning voor een seksbedrijf is verleend, te verwijderen als bestanddeel van de strafbepaling?
De hoogte van de strafmaat staat in relatie tot de ernst van het feit. Het moet ook langs deze weg duidelijk worden dat de leeftijdsgrens van 21 jaar absoluut gerespecteerd moet worden. De voorgestelde wijziging van het artikel hangt direct samen met het vervallen van de registratie van prostituees. In wetsvoorstel 32 211 was de klant strafbaar als hij zich niet op een bepaalde wijze had vergewist of de prostituee was geregistreerd. Nu wordt voorgesteld de strafbaarheid direct te koppelen aan de leeftijd van de prostituee. Er worden in artikel 29 geen andere wijzigingen voorgesteld ten opzichte van wetsvoorstel 32 211. Het bestanddeel waarnaar deze leden verwijzen, maakt sinds de derde nota van wijziging geen deel meer uit van artikel 29.

De leden van de PvdA-fractie vrezen dat het «in de praktijk een oplossing vinden» kan uitmonden in het vervalsen van een identiteitsbewijs. Verwordt artikel 29 van het wetsvoorstel niet tot een papieren maatregel, nu bij vervalsing contactmomenten niet aan de orde zijn?
De waarde van artikel 29 ligt in het versterken van de norm dat geen seksuele handelingen mogen worden verricht met een prostituee die de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt. Dat mogelijkerwijs een identiteitsbewijs wordt vervalst om klanten of exploitanten te misleiden over de leeftijd is niet uit te sluiten, maar is geen grond om de strafbaarstelling te laten vallen. Overigens leidt het verstrekken van een identiteitsbewijs tot slechts schaarse contactmomenten met de overheid, die bovendien niet kunnen worden gebruikt voor het verstrekken van gerichte informatie, omdat niet bekend is wat het beroep van de aanvrager van een identiteitsbewijs is.

De leden van de SP-fractie vragen wat wordt bedoeld met de zinsnede «het risico op overtreding van deze norm ligt geheel en al bij de klant»? Zij vragen naar de uitvoerbaarheid in de praktijk, nu het aan de prostituee en de klant wordt overgelaten een oplossing te vinden. Is hiermee nu een duidelijke, handhaafbare norm gesteld? Hoe realistisch is het om te verwachten dat de prostituee haar paspoort of ID-bewijs zodanig toont dat alleen pasfoto en geboortedatum zichtbaar zijn? Bestaat hier geen weerstand tegen onder prostituees? Is hierover met hen overlegd? Welk effect beoogt deze strafbepaling precies? Welke mogelijke ongewenste neveneffecten zal dit voorstel hebben en hoe worden deze ondervangen?
Doordat de leeftijd een objectief criterium is in de strafbaarstelling van de klant, is de klant strafbaar als blijkt dat hij seksuele handelingen heeft verricht met een prostituee die de leeftijd van 21 jaar nog niet bereikt heeft, óók als hij er zelf van overtuigd was dat ze ouder was dan 21. Dat is zijn risico, maar dat is aanmerkelijk kleiner als hij diensten afneemt in de vergunde sector, zoals ik heb aangegeven bij het antwoord op de eerste vraag in deze paragraaf. Het tonen van een deel van een identiteitsbewijs is geopperd, omdat dat tegemoet kan komen aan het bezwaar tegen het tonen van niet relevante persoonsgegevens. Als hiervoor gemeld, is het voorliggende wijzigingsvoorstel besproken met belangengroepen van prostituees, die daarbij aangaven geen voorstander te zijn van de invoering van een minimumleeftijd van 21 jaar. Overigens bleek uit de nota van beantwoording naar aanleiding van het nieuwe prostitutiebeleid van de gemeente Amsterdam (mei 2013) dat de reacties van prostituees op de leeftijdsverhoging overwegend positief waren. Het beoogde effect van de strafbaarstelling van de norm uit artikel 29 is dat er door klanten geen seksuele handelingen worden verricht met een prostituee die de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt. Ongewenst neveneffect zouden kunnen zijn dat identiteitsbewijzen worden vervalst, of dat de contacten in alle verborgenheid gaan plaatsvinden. In beide gevallen geldt dat toezicht dit moet tegengaan. Dergelijke eventuele effecten vormen naar mijn oordeel evenwel geen goede grond om de norm los te laten.

De leden van de CDA-fractie krijgen graag een nadere toelichting op de voorgestelde controleplicht op de leeftijd van de prostituee door de klant. Zij vragen onder meer of het niet zorgwekkend is dat klanten geen reële mogelijkheid hebben om de leeftijd te controleren, of het artikel over het binnentreden van een woning in de praktijk een serieuze stok achter de deur zijn, en of de memorie van toelichting niet blijk geeft van een gebrek aan realiteitszin ten aanzien van de prostitutiebranche. Zijn er meer mogelijkheden voor de prostituee behalve het tonen van haar paspoort of identiteitsbewijs om haar leeftijd te laten controleren?
Uit de vragen van deze leden blijkt dat zij weinig vertrouwen hebben in dit deel van het wetsvoorstel. Graag verduidelijk ik dat bij deze strafbaarstelling een heldere normstelling en een signaalfunctie voorop staan. En

ik wijs erop dat in delen van de zedelijkheidswetgeving een leeftijdscriterium sinds jaar en dag in onze wetgeving is opgenomen, bijvoorbeeld artikel 248b, Wetboek van Strafrecht, inzake het plegen van ontucht «met iemand die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen (...) en die de leeftijd van zestien jaren maar nog niet de leeftijd van achttien jaren heeft bereikt (...)». Ik ben mij terdege bewust van het feit dat van de klant oplettendheid en voorzichtigheid wordt gevraagd, maar het is noodzakelijk dat ook de klant inziet dat het hier gaat om de bescherming van jongvolwassenen: een zwaarwegend belang, zo merk ik mede naar aanleiding van een vraag van de leden van de VVD-fractie op. De strafbedreiging kan bijdragen aan de naleving van de norm. En zonder een dergelijke bepaling heeft de klant een vrijbrief om zich op geen enkele wijze te bekommeren om de leeftijd van een prostituee. Indirect is het afnemen van diensten in de vergunde sector ook een vorm van leeftijdscontrole, omdat in de vergunde sector geen prostituees werkzaam mogen zijn die de vereiste leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt.
De bepaling over het binnentreden is overigens niet ontworpen om een klopjacht op overtredende klanten te faciliteren. Het gaat erom dat toezichthouders hun werk moeten kunnen doen. In paragraaf 7 komt deze bepaling nader aan de orde.

Dezelfde leden vragen wat de strafrechtelijke consequenties voor de klant kunnen zijn als een prostituee een vals paspoort of identiteitsbewijs toont en de klant hiermee succesvol wordt misleid ten aanzien van de leeftijd van de prostituee.
Als een klant aantoonbaar misleid is, zal dat zeker een rol spelen bij de beslissingen in het kader van de handhaving. Het zal van de omstandigheden van het geval afhangen of (of in welke mate) het strafbare feit hem dan wordt aangerekend.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe toezichthouders kunnen vermoeden dat een prostituee de vereiste leeftijd nog niet heeft bereikt. De leden van de CDA-fractie vragen een reactie op de problematiek dat prostituees in de leeftijd van (ongeveer) 17 tot 21 jaar, op grond van hun uiterlijk vaak zullen worden beschouwd als 21-plus. Is voor een echt effectieve controle van de leeftijd niet noodzakelijk dat prostituees zich geregistreerd hebben?
Nu het voorstel is aangepast en de strafbaarheid van prostituees daarvan geen onderdeel meer uitmaakt, is de beantwoording van deze vragen niet meer relevant.

De leden van de D66-fractie delen de zorgen van de NRM en anderen over de mogelijke verschuivingseffecten van de verhoging van de leeftijd voor sekswerkers van 18 naar 21 jaar. Zij vragen hoe dit risico wordt getaxeerd, hoe wordt voorkomen dat sekswerkers tussen 18 en 21 jaar, of nog jonger, in de illegaliteit verdwijnen, en welke middelen worden ingezet om strafrechtelijke handelingen zoals mensenhandel, misbruik en uitbuiting te voorkomen.
Voor zover mij bekend, hanteren de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Leeuwarden hanteren een leeftijdsgrens van 21 jaar. Hierdoor kunnen prostituees van onder de 21 jaar dus nu al in minder gemeenten dan voorheen hun werkzaamheden in de vergunde branche uitoefenen. Omdat deze invoering in ieder geval een aantal gemeenten betreft met een grote zichtbare prostitutiebranche, zal het verschuivingseffect na de landelijke invoering van de leeftijdseis van 21 jaar naar verwachting beperkt blijven. Door de overgangsregeling, door inzet op voorlichting van prostituees en door het bieden van afdoende mogelijkheden tot hulpverlening zal geprobeerd worden om een verplaatsing naar de illegaliteit tegen te gaan. De aanpak van mensenhandel is een prioriteit van dit kabinet, via een integrale aanpak van misstanden, waarbij tal van

partners zijn betrokken. Voor een overzicht van de aanpak van mensenhandel in de prostitutiebranche verwijs ik u naar de brief aan de Tweede Kamer van 24 oktober 2013 (Kamerstukken II 2013/14, 28 638, nr. 105).

De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn voorstander van de leeftijdsverhoging naar 21 jaar. Wat betreft het bewijzen van die leeftijd vragen zij welk verschil er is met de huidige situatie, waarin een klant moeten weten of een prostituee ouder dan 18 is. Kan een klant zich eventueel bij de exploitant vergewissen of een prostituee inderdaad 21 jaar of ouder is, gelet op de verantwoordelijkheid van de exploitant krachtens artikel 22?
Het is juist, dat in de huidige wetgeving ook geen instructies bestaan over het kunnen vaststellen van de leeftijd van een prostituee, terwijl niettemin een straf dreigt voor degene die ontucht pleegt met een prostituee tussen de 16 en 18 jaar. Artikel 16 van de toekomstige Wrp stelt (potentiële) klanten in staat te constateren of er een geldige vergunning is. Een vergunning wordt niet verleend dan wel ingetrokken indien in de inrichting waarvoor de vergunning mede verleend is, prostituees werken die jonger zijn dan 21 jaar. Navraag bij de exploitant is daarvoor in beginsel niet nodig.

Dezelfde leden vragen ten aanzien van de handhaving hoe wordt omgegaan met prostituees die jonger zijn dan 21 jaar. Is er voor deze doelgroep gegarandeerd hulpverlening aanwezig? Is deze hulpverlening ook specifiek aanwezig voor de doelgroep tussen 18 en 21 jaar?
Ook prostituees die jonger zijn dan 21 jaar kunnen desgewenst gebruikmaken van de mogelijkheden tot hulpverlening en de beschikbaarheid van uitstapprogramma's. Hulpverleners maken geen onderscheid naar de leeftijd van prostituees en zullen dan ook prostituees van alle leeftijden diensten verlenen. Specifieke hulpverlening voor de leeftijdsgroep tussen 18 en 21 jaar acht ik dan ook onnodig.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom klanten die in de vergunde prostitutiesector gebruikmaken van een sekswerker tussen de 18 en 21 jaar, strafbaar gesteld worden. Zij vinden dat een klant in de vergunde sector ervan uit moet kunnen gaan dat hij gebruikmaakt van een legale dienst, waarin de leeftijdseis wordt nageleefd, en vragen of de bereidheid bestaat de strafbaarstelling voor klanten in de vergunde sector te schrappen.
Ik heb begrip voor de vraag en de daarachterliggende redenering van deze leden. Toch meen ik dat het vanuit een oogpunt van consistente normstelling alleszins te verdedigen is om seksuele handelingen die worden verricht met een prostituee die jonger is dan 21 jaar, onder alle omstandigheden te beschouwen als een strafbaar feit. Het te beschermen rechtsgoed – de seksuele integriteit van de jongvolwassene – is dan immers geschonden. Zouden deze gedragingen zich (onbedoeld en onverwacht) hebben afgespeeld in een vergunde seksinrichting of door bemiddeling van een vergund escortbureau, dan zal dat gegeven, evenals het gedrag van de exploitant en het uitgeoefende toezicht meewegen bij de besluitvorming van het OM over een eventuele strafvervolging. Het OM zal jegens klanten een prudent vervolgingsbeleid hanteren. Klanten die bewust in de vergunde sector diensten afnemen, mogen er dus materieel vanuit gaan dat zij niet vervolgd zullen worden. Gelet op deze constructie vind ik het niet op mijn weg liggen hier iets aan te passen.

De leden van de SGP-fractie vragen bij wie de bewijslast ligt dat de prostituee nog geen 21 jaar is. Zou het niet beter zijn om ook strafbaar te stellen degene die redelijkerwijs moet vermoeden dat het om iemand gaat die nog niet de leeftijd van 21 jaar heeft bereikt? Verder (in paragraaf 4) vragen deze leden of er toch niet op de een of andere manier objecti-

veerbaar duidelijkheid kan worden geboden of er sprake is van een legale vorm van prostitutie. Is het risico niet groot dat de exploitant door misleiding de suggestie probeert te wekken dat er sprake is van een prostituee die ouder is dan 21 jaar? Zal de bereidheid er zijn om een paspoort te tonen? Wat wordt er concreet gedaan om op dit punt de wet te handhaven? Blijft dit onderdeel van het wetsvoorstel niet teveel hangen in goede bedoelingen?
De klant die seksuele handelingen verricht met een prostituee die de leeftijd van 21 jaar nog niet bereikt heeft, is strafbaar. Om dit te voorkomen zal hij dus moeten achterhalen of de prostituee niet te jong is. De suggestie van deze leden om de klant ook strafbaar te stellen als deze redelijkerwijs moet vermoeden dat het om een te jonge prostituee gaat, heeft in het licht van het te beschermen rechtsgoed geen meerwaarde; het gaat zelfs minder ver dan het wetsvoorstel. Als een prostituee er (aanmerkelijk) jonger uitziet dan 21, maar die leeftijd wel heeft bereikt, zal de klant niet strafbaar zijn als hij seksuele handelingen met haar verricht. Als de klant redelijkerwijs zou moeten vermoeden dat de prostituee jonger is dan 21, en ze is dat inderdaad, dan is de voorgestelde wettelijke bepaling al afdoende. Bij een prostituee die jonger is dan 21 jaar, maar er ouder uitziet, zou een klant geen vermoeden hoeven te hebben over de feitelijke leeftijd. Zou de suggestie van de SGP gevolgd worden, dan zou de klant in die situatie vrijuit gaan. Onder nieuwe wet is hij strafbaar, omdat de leeftijd in de Wrp fungeert als een zogeheten geobjectiveerd bestanddeel: de feitelijke leeftijd is bepalend.
Inzage in een deel van het identiteitsbewijs is de meest objectieve wijze om de leeftijd vast te stellen; er worden dan geen onnodige persoonsgegevens zichtbaar, hetgeen naar verwachting het begrijpelijke bezwaar tegen het volledig tonen van het identiteitsbewijs wegneemt.
Een exploitant die te jonge prostituees voor of bij zich heeft werken, overtreedt na invoering van de Wrp artikel 22 van die wet. Indien hij klanten wil misleiden om seksuele handelingen met die prostituees te verrichten, dan impliceert dat opzet, wat tot gevolg heeft dat het in strijd handelen met artikel 22 als misdrijf wordt gekwalificeerd (op grond van artikel 2 Wet op de economische delicten), hetgeen gepaard gaat met een zwaardere strafbedreiging (artikel 6, eerste lid, van genoemde wet).
Handhaving, in de vorm van regelmatige controle van seksinrichtingen, is onmisbaar. De organisatie van het toezicht is een zaak van de gemeente. Als daaraan voldoende inhoud wordt gegeven, dan draagt dit wetsvoorstel naar mijn oordeel concreet bij aan het terugdringen van misstanden, en ligt de waarde ervan niet alleen in de goede bedoelingen.

Overgangsregeling

De leden van verschillende fracties hebben vragen over de overgangsregeling, die hieronder in samenhang worden beantwoord.
De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geadviseerd een overgangsregeling in te stellen. Dit om een abrupte inkomensval te voorkomen, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie. Dat advies is gevolgd. Op hoofdlijnen zijn er dan twee methoden, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie: uitstel van drie jaar van de inwerkingtreding van de relevante artikelen, of een zodanig geleidelijke invoering («cohorten») van de leeftijdsgrens dat personen die op het moment van inwerkingtreding van de wet 18 jaar zijn, als prostituee mogen blijven werken tot zij 21 jaar zijn. Voor prostituees die al 18 jaar waren bij de inwerkingtreding van de wet, heeft de eerste variant onmiskenbaar het voordeel dat zij ongestoord werkzaam kunnen blijven. Er zijn evenwel ook nadelen. In deze variant is er gedurende drie jaar sprake van een overgangsregime. Dat is onwenselijk lang, mede omdat het een voor toezichthouders en klanten onduidelijke situatie is. Bovendien zou bij uitstel van de inwerkingtreding de situatie zich na drie jaar min of meer

herhalen. Er is gedurende die gehele periode immers geen belemmering voor 18–21-jarigen om als prostituee te starten. Dus dan kunnen er aan het eind van die periode weer jonge prostituees zijn die «opeens» niet meer mogen werken. Weliswaar weten zij dat met zekerheid van te voren (in tegenstelling tot de prostituees die op het moment van bekendmaking van de wet nog geen 21 jaar zijn), maar het kan toch een inkomensval leiden. Die combinatie van argumenten deed die variant afvallen.
Ook de tweede methode, waarbij het verbod in «cohorten» wordt ingevoerd (het eerste jaar prostitutie legaal voor iedereen boven de 18, het tweede jaar boven de 19 en het derde jaar boven 20), leidt tot een diffuus systeem, dat in de praktijk zeker (extra) moeilijkheden zal geven. Ook daarvoor is niet gekozen.
Een korte periode van uitstel ligt dan in de rede. Begrijp ik de leden van de PvdA-fractie goed, dan vinden zij een jaar eigenlijk al te lang. De leden van de SP-fractie daarentegen vragen nu juist of een iets ruimere overgangstermijn niet verstandiger is. Een periode van een jaar acht ik redelijk, zeker omdat de periode tussen het moment van aanvaarden van het wetsvoorstel (en deze novelle) door de Eerste Kamer, en het moment van feitelijke inwerkingtreding in zekere mate mee mag tellen: degenen die het betreft, kunnen zich vanaf het moment van aanvaarding van de wetsvoorstellen, instellen op de gevolgen. Naar verwachting zal de aanvaarding met ruime publiciteit gepaard gaan. Ik deel niet de gedachte, verwoord door de leden van de PvdA-fractie en de leden van de SGP-fractie, dat ook de parlementaire voorbereidingsperiode mee kan tellen. Tot de aanvaarding van beide wetsvoorstellen in de Eerste Kamer mag van burgers niet gevraagd worden op die besluitvorming te anticiperen. Daarom, en de Afdeling advisering indachtig, heb ik voor een overgangsperiode van een jaar gekozen.
Strikt genomen, zo beantwoord ik een vraag van de leden van de PvdA-fractie, is er in de overgangsfase geen sprake van «gedogen». De wet geldt immers onverkort in deze situatie – dat is de kern van overgangsrecht. Wel is evident dat de invoering van de minimumleeftijd van 21 jaar nu op een later tijdstip valt dan als er geen overgangsperiode zou gelden. Om de hiervoor geschetste redenen is een vaste, betrekkelijk korte overgangsperiode gekozen.
In reactie op een vraag van de leden van de SP-fractie meld ik een langere periode bezwaarlijk te vinden en een verkeerd signaal in het licht van het belang van de voorgestelde minimumleeftijd.
Wat betreft het risico dat prostituees die op het moment van materiële inwerkingtreding van de minimumleeftijd te jong zijn om werkzaam te mogen blijven, in de illegaliteit verder zullen werken, waarnaar de leden van de SP-fractie vragen, heb ik hiervoor al opgemerkt te verwachten dat de verschuiving beperkt zal blijven. Ook (te) jonge prostituees kunnen gebruik maken van hulpverlening en uitstapprogramma's.

Deze leden van de PvdA-fractie stellen voorts de vraag hoeveel gemeenten momenteel al een leeftijdsgrens hanteren en hoeveel gemeenten zogenoemde uitstapprogramma's hebben.
Op dit moment hanteren, voor zover mij bekend, de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Leeuwarden een leeftijdsgrens van 21 jaar. De gemeente Rotterdam zal per 1 januari 2016 een leeftijdsgrens van 21 hanteren. Bij brief van 10 oktober 2014 bent u geïnformeerd over de uitstapprogramma's (Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VI, nr. 6).

3. Strafbaarstelling prostituee

De leden van de VVD-fractie de PvdA-fractie, de SP-fractie en de D66-fractie hebben verschillende vragen gesteld over de strafbaarstelling van de prostituee.

In antwoord op de vragen van deze leden memoreer ik dat de strafbaarstelling van de prostituee geen nieuw element is in het wetsvoorstel. In wetsvoorstel 32 211 was dezelfde straf opgenomen, maar daar was deze gekoppeld aan het niet-geregistreerd zijn. In de memorie van toelichting bij het huidige voorstel is gesteld dat ook de prostituee onder de 21 een eigen verantwoordelijkheid heeft. Hoewel ik dat uitgangspunt op zich onderschrijf, volg ik het advies van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen om de strafbaarstelling van de prostituee als voorgesteld in artikel 30 van het wetsvoorstel niet in te voeren. De groep prostituees jonger dan 21 jaar moet beschermd worden, en vanuit die gedachte ligt strafbaarstelling niet voor de hand, aldus de rapporteur. Ook belangenvertegenwoordigers van sekswerkers zijn geen voorstanders van de strafbaarstelling van de prostituee. De introductie van een minimumleeftijd van 21 moet via de klanten en de exploitanten worden afgedwongen. Daarom heb ik besloten tot het bij nota van wijziging laten vervallen van dat onderdeel. Ik acht het vervolgens consequent om in het verlengde daarvan ook artikel 2 te laten vervallen, omdat het artikel juridisch dan geen betekenis meer heeft. Dit betekent geenszins het loslaten van de minimumleeftijd van 21: voor de exploitant en voor de klant blijft de leeftijd gelden als strikte norm. Ook artikel 30, eerste lid, onder b, waarin een straf is opgenomen voor de prostituee die werkzaam is voor een exploitant zonder vergunning, komt te vervallen, vanuit dezelfde overwegingen: niet de prostituee, maar de exploitant is de primair verantwoordelijke.

De leden van de VVD-fractie vragen of er in artikel 30 sprake is van een kennelijke verschrijving, omdat het artikel nog immer het niet-hebben van een registratiebewijs als bestanddeel van de strafbaarstelling bevat. Hoewel artikel 30 nu is komen te vervallen, wijs ik er voor de volledigheid op dat bij de derde nota van wijziging bij wetsvoorstel 32 211 het bedoelde bestanddeel al was geschrapt uit artikel 30.

4. Registratieplicht

De leden van de VVD-fractie hebben destijds ondanks aarzelingen voor de registratieplicht gestemd. Zij betreuren dat deze op onoverkomelijke bezwaren is gestuit in het wetgevingsproces, maar zien dit als een politieke realiteit, en als een reden te meer voor een alternatief maar effectief stelsel om misstanden te bestrijden. Zij vragen of en zo ja, hoeveel gemeenten zelfstandig een registratieplicht voor prostituees hebben ingevoerd. Voorts vragen zij of deze initiatieven actief vanuit de overheid worden ondersteund en als dit het geval is, op welke wijze dit wordt gedaan.
De leden van de CDA-fractie merken in dit verband op dat gemeenten vrij zijn om naar Utrechts voorbeeld zelf een registratie te regelen en vragen, net als de leden va de SGP-fractie of de gemeenten hierin gestimuleerd zullen worden.
De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of gemeenten op basis van de artikelen 121 en 149 van de Gemeentewet alsnog een gemeentelijke registratieplicht kunnen invoeren.
Ook de leden van de SP-fractie vragen daarnaar, evenals de leden van SGP-fractie, die tevens vragen of gemeenten die gegevens ook onderling mogen uitwisselen.
Gemeenten kunnen – binnen de grenzen van de privacywetgeving – de mogelijkheid onderzoeken om eigen registraties in te voeren. In zijn brief van 3 maart 2014. aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2013/14 28 638, nr. 110) heeft mijn ambtsvoorganger laten weten dat de gemeente Utrecht op dat moment als enige een registratie van de in de gemeente werkzame raamprostituees voerde en dat de gemeente Nijmegen werkt met een registratieplicht voor de tippelzone. Gezien de tijdens de parlementaire

behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel geuite bezwaren tegen een landelijke registratieplicht in de Wrp, acht ik het niet op mijn weg liggen om gemeenten te stimuleren een lokale registratie in te voeren. Wel zal ik hen indien gevraagd adviseren, en oproepen om hierin zoveel mogelijk gezamenlijk op te trekken met andere gemeenten die dit doen of van plan zijn dit te doen. Ook gemeenten dienen de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) in acht te nemen. Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) houdt hier toezicht op. Signalen van mensenhandel zal een gemeente doorgeven aan de politie. De vraag of het is toegestaan dat gemeenten onderling registratiegegevens uitwisselen, is niet in algemene zin te beantwoorden. Dat hangt onder meer af van de aard van de gegevens, en of betrokkenen ermee instemmen.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat eventuele verschuivingseffecten scherp moeten worden gemonitord. Hoe vindt de controle plaats van de effecten van de voorgestelde maatregelen als leeftijdsverhoging en landelijke vergunningplicht, en hoe wordt het zicht op de gehele prostitutiebranche en de misstanden daarin vergroot?
Ik deel de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat eventuele verschuivingseffecten scherp moeten worden gemonitord. De nulmeting Wrp geeft een goed beeld van prostitutie in Nederland anno 2014 en vormt de basis om de effecten van de voorgestelde maatregelen te monitoren. Daarnaast wordt de komende jaren ieder jaar een verdiepend onderzoek naar een aspect van het prostitutiebeleid uitgevoerd door het WODC, en verschuivingseffecten maken hier onderdeel van uit. Vanzelfsprekend blijf ik structureel in contact met gemeenten, politie, belangengroepen van prostituees en van exploitanten om ook op deze wijze de effecten van de wet te volgen.
De onderzoeken dragen bij aan een beter zicht op de branche, maar ook de maatregelen in de wet zelf bieden informatie, onder meer door de twee registers inzake vergunningen.

De leden van de fracties van de PvdA en van de SP vragen nadere toelichting waarom er, ondanks suggesties daartoe van de Nationaal Rapporteur en het College van procureurs-generaal, niet voor is gekozen bij dit wetsvoorstel in de artikelen 24 en 26 van het oorspronkelijke wetsvoorstel regels op te nemen over het verstrekken van informatie en voorlichting aan de prostituee over rechten, risico's en hulp aan prostituees, nu door het vervallen van de registratieplicht ook het daaraan gekoppelde contactmoment is komen te vervallen.
De leden van de PvdA-fractie vragen waarom het niet mogelijk is een contactmoment waarbij de nodige informatie wordt verstrekt, als voorwaarde te stellen voor het verlenen dan wel continueren van een vergunning.
In wetsvoorstel 32 211 kende artikel 4 de verplichting aan gemeenten om schriftelijke informatie te verstrekken bij het verzoek om registratie. Artikel 6 bepaalde dat die informatie besproken werd bij de ontvangst van het registratiebewijs. Aangezien het hier overheidshandelen betrof, kon worden volstaan met deze algemene opdracht. Ik voorzie moeilijkheden bij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een dergelijke algemeen geformuleerde wettelijke verplichting voor exploitanten. In het kader van het bedrijfsplan zal een exploitant niettemin onder andere maatregelen moeten treffen ten aanzien van het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee. Bij algemene maatregel van bestuur zal die verplichting worden ingevuld door de exploitant te verplichten zorg te dragen voor adequate en controleerbare maatregelen om prostituees te informeren over hun rechten en plichten. Dit zou kunnen worden vormgegeven in een contactmoment tussen de exploitant en de prostituee, dat beschreven moet worden in het bedrijfsplan van het seksbedrijf. Wat een goed contactmoment is, hangt mede af van de gekozen voorwaarden

waaronder de prostituee voor of bij de exploitant werkt. Ook dit moet de exploitant in het bedrijfsplan inzichtelijk maken. Een gemeente zal bij het verlenen en verlengen van een vergunning van het seksbedrijf de inhoud van het bedrijfsplan toetsen. Niet naleving van het bedrijfsplan kan overigens leiden tot intrekking van de vergunning.

De leden van de SP-fractie vragen of wordt aangemoedigd dat het contactmoment op andere wijze wordt bewerkstelligd.
De leden van de CDA-fractie vragen hoe goede informatievoorziening vorm gegeven kan worden, als tegelijkertijd de suggestie van de NRM terzijde wordt geschoven om dit wettelijk te regelen.
De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen, nu wordt afgezien van de registratieplicht, welke andere mogelijkheden kunnen worden benut om gemeenten een zorgplicht te geven voor voorlichting aan prostituees, als de basis van de bestrijding van misstanden, waaronder uitbuiting en mensenhandel.
Gemeenten zijn zich terdege bewust van het belang om prostituees te informeren over hun rechten en plichten. Naast de contacten die er zijn en zullen zijn met hulpverleners en toezichthouders, zijn sommige gemeenten op zoek naar formele structuren om dit contactmoment vorm te geven. Het is aan gemeenten om te kiezen op welke manier zij de informatieverstrekking vorm willen geven, en hoe zij – al dan niet met het oog op die informatieverstrekking – contactmomenten organiseren. Het opleggen van een zorgplicht is dan ook niet aan de orde. Een goede informatievoorziening voor prostituees wordt op verschillende manieren vormgegeven. Informatie over het werken in de prostitutiesector is beschikbaar gesteld voor prostituees en lokale hulpverlenende organisaties. Tevens is er voor deze doelgroepen informatie over uitbuiting beschikbaar. De website www.prostitutiegoedgeregeld.nl biedt informatie over rechten en plichten op het terrein van arbeidsrecht (arbeid, arbeidsomstandigheden), sociale zekerheid, belastingen, gezondheid, verblijf in Nederland, opvang en huisvesting, mogelijk slachtofferschap van mensenhandel en informatiecentra. De digitale informatie is beschikbaar in acht talen. Daarnaast zijn brochures over uitbuiting en prostitutie beschikbaar in 14 talen, die op aanvraag gratis worden verstrekt. Behalve de mogelijkheid voor prostituees om de relevante informatie zelf te vinden op het internet, wordt deze informatie aan hen verstrekt door hulpverleners en toezichthouders.

De leden van de CDA-fractie vragen of het oorspronkelijk wetsvoorstel niet substantieel aan kracht is ingeboet nu het daarin opgenomen registratieplicht voor prostituees en de daarmee samenhangende vergewisplicht zijn geschrapt. Deze leden vragen of het wetsvoorstel nog steeds goed in elkaar zit en of de samenhang niet in gevaar is gekomen door voorgestelde wijzigingen.
Ondanks het feit dat de registratieplicht een van de kernpunten van het oorspronkelijke wetvoorstel vormde, is het wetsvoorstel ook zonder registratie van grote waarde. Het wetsvoorstel bevat een groot aantal samenhangende onderdelen om de vergunde sector nader te reguleren, misstanden tegen te gaan en de positie van de prostituee te verbeteren. Het uniform vergunningstelsel gaat het verplaatsingseffect tegen en stelt strenge eisen aan exploitanten ten aanzien van hun gedrag en de maatregelen die zij treffen ter verbetering en bescherming van de positie van de prostituee. De registers van geschorste, ingetrokken en geweigerde vergunningen en van verleende escortvergunningen maken het makkelijker om toezicht te houden op de branche en verbeteren de communicatie en samenwerking tussen gemeenten. De introductie van de minimumleeftijd van 21 jaar voor prostituees vindt ook doorgang en zal de weerbaarheid van prostituees vergroten. De onderzoeken in het kader van de nulmeting geven aan dat de Wrp een noodzakelijke stap is om een

branche te creëren waarin prostituees op een veilige en gezonde manier hun beroep kunnen uitoefenen.

De leden van de CDA-fractie vragen om een oordeel over de zogeheten Utrechtse aanpak, waarbij de betrokken instanties door de registratie van prostituees bij de GGD goed konden beoordelen of er sprake was van mensenhandel. Wordt de mening gedeeld dat door het wegvallen van de registratieplicht een concreet handvat voor dergelijke contactmomenten niet meer voorhanden is?
In het Utrecht model registreert de GGD prostituees, werkzaam in de raamprostitutie, en geeft in voorkomende gevallen signalen van mensenhandel door aan de politie. De politie beoordeelt samen met het OM of het totale informatiebeeld een concreet signaal van mensenhandel oplevert op basis waarvan partijen in actie moeten komen. Het is positief dat de gemeente Utrecht gebruik maakt van de bestaande kennis en ervaring van de GGD met betrekking tot de omgang met prostituees en het oppikken van signalen van onvrijwilligheid en dwang. Daarnaast kan de GGD direct hulpverlening bieden en doorverwijzen naar andere hulpverlenende instanties.
Met het wegvallen van de registratieplicht voor prostituees uit het wetsvoorstel komt dit specifieke contactmoment in de landelijke regelgeving niet meer voor. Dat betekent evenwel niet, zoals op een vergelijkbare vraag al is geantwoord, dat er daardoor geen contactmomenten meer zijn. Prostituees zullen verder ook nog steeds in contact komen met de politie en gemeentelijke toezichthouders tijdens prostitutiecontroles en met hulpverleningsinstanties die regelmatig prostituees bezoeken en bezocht kunnen worden voor het geven van voorlichting en het bieden van zorg.

De leden van de CDA-fractie vragen of hun opvatting wordt gedeeld dat exploitanten door middel van een registratieplicht kunnen aantonen dat zij legaal werken, dat gemeenten een aanknopingspunt hebben voor contact met de prostituee en dat het leven van exploitanten van kwade wil iets moeilijker wordt gemaakt.
De voorgestelde registratieplicht was primair gericht op de prostituee en het dubbele contactmoment dat in de registratieprocedure was ingebouwd. Exploitanten (en klanten) konden uit de registratie afleiden dat de prostituee in ieder geval de leeftijd van 21 jaar had bereikt, en hier te lande werkzaam mocht zijn. Een exploitant mocht geen niet-geregistreerde prostituees voor zich laten werken. Het wegvallen van de registratie betekent evenwel niet dat de komende wetgeving het de exploitanten van kwade wil minder moeilijk maakt. Exploitanten moeten nog zich nog steeds rekenschap geven wie zij voor of bij zich laten werken, alleen in plaats van het bewijs van registratie moeten zij nu bewijs vragen dat de vereiste leeftijd is bereikt. Dat doen ze nu al zeer bewust om uit te sluiten dat ze prostituees onder de 18 jaar voor zich laten werken. Alle andere eisen blijven onverminderd van kracht.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe nu zonder registratieplicht de bestrijding van het illegale circuit meer vorm moet krijgen.
Met de Wrp ontstaat een helder onderscheid tussen vergunde en niet-vergunde exploitatie van prostitutie. Niet vergunde exploitatie van prostitutie wordt daarmee illegaal. De bestrijding van het illegale circuit krijgt vorm via bestuurlijke handhaving en via inzet van het strafrecht. Met integrale handhavingsacties, zoals deze ook nu al worden uitgevoerd, kunnen illegale activiteiten worden geconstateerd. Met het oog op controle van via het internet aangeboden seksadvertenties voorziet de Wrp in een verplichting voor seksbedrijven om in advertenties (en overige reclame-uitingen) het nummer van de verleende vergunning en het vaste

telefoonnummer te vermelden. Dit vereenvoudigt het toezicht op deze bedrijven.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe een gemeente zicht kan houden en dus waar nodig kan ingrijpen als prostitutie zich verplaatst naar andere delen van een stad of naar massagesalons, nagelstudio's, schoonheidssalons of sauna's.
Gemeentelijke en integrale handhavingsacties en internetadvertenties vormen een bron van informatie om zicht te houden op verplaatsingseffecten. De politie levert hiertoe ook de nodige informatie. In veel gevallen melden burgers activiteiten van prostitutie aan politie, gemeente of Stichting M. Voor het integraal, en daarmee dus ook bestuurlijk handhaven op illegale prostitutie in de Chinese beautybranche is er vanuit de Taskforce Mensenhandel een handreiking voor gemeenten en andere ketenpartners opgesteld, die zij kunnen opvragen bij het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC).

De leden van de CDA-fractie herinneren mij aan een antwoord op eerder gestelde Kamervragen (Aanhangsel Handelingen II 2011/12, nr. 2304), waarin de registratieplicht genoemd wordt als een maatregel die in verband met het verplaatsingseffect naar andere gebieden of sectoren van belang is. Hoe wordt de verschuiving naar de illegale prostitutie beoordeeld nu de registratieplicht verdwijnt?
In het antwoord op de voornoemde Kamervragen staat dat het wetsvoorstel zou voorzien in een zo goed mogelijk sluitend systeem waarbij niet alleen prostitutiebedrijven maar alle seksbedrijven, dus ook massagesalons waar seksuele diensten worden aangeboden, aan een vergunningplicht worden onderworpen, en dat de registratieplicht van belang is bij het vormen van een zo goed mogelijk sluitend systeem. De registratieplicht zou echter niet direct van invloed zijn geweest op het tegengaan van de verplaatsing naar massagesalons waar seksuele dienstverlening plaatsvindt. Wel zou het van invloed zijn op een mogelijke verplaatsing naar de niet-bedrijfsmatige thuisprostitutie en op die manier bijdragen aan een sluitend systeem. Verplaatsingen richting massagesalons en nagelstudio's kunnen met het wegvallen van de registratieplicht voor prostituees nog steeds worden ondervangen door de vergunningplicht in het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vernemen voorts graag of bevestigd wordt dat door het vervallen van de registratieplicht privacy-argumenten verkozen lijken te worden boven een krachtige en eensgezinde aanpak van misstanden in de prostitutiebranche.
De novelle geeft uitvoering aan een nadrukkelijke wens van de Eerste Kamer. Door de aanvaarding, met ruime meerderheid, van de motie-Strik c.s. (Kamerstukken I 2012/13, 32 211, L) sprak de Eerste Kamer twijfel uit over de noodzaak en de juridische houdbaarheid van de registratieplicht voor prostituees. De Kamer achtte het nut ervan onbewezen, terwijl naar het oordeel van deskundigen de registratieplicht geen wezenlijke bijdrage zou leveren aan de bestrijding van mensenhandel, aldus de motie. Hieruit blijkt niet dat privacy-argumenten leidend zijn geweest in de overwegingen van de Eerste Kamer. Uit de steun voor het overige deel van het wetsvoorstel mag worden afgeleid dat de Eerste Kamer aanvaarding daarvan nuttig acht voor nadere regulering van de prostitutie, de verbetering van de positie van prostituees en de bestrijding van misstanden in de seksbranche.

De leden van de PVV-fractie vragen drie redenen waarom is afgezien van de registratieplicht voor prostituees, juist in het kader van de bestrijding van mensenhandel.

Strikt genomen is er voor het afzien van de registratie geen reden, maar een oorzaak: de Eerste Kamer heeft onoverkomelijke bezwaren tegen onder meer dit onderdeel van wetsvoorstel 33 221 – zie het vorige antwoord. Zoals verwoord in de brief van 25 juni 2013 aan de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2012/13, 32 211, M), draagt, ook zonder de registratie van prostituees, regulering van de branche bij aan de bestrijding van mensenhandel. Daarom is het voorstel destijds niet teruggetrokken, maar aangepast.

5. Vergunningstelsel

De leden van de VVD-fractie zien het nut en de toegevoegde waarde van een vergunningensysteem, en vragen of ze het goed zien dat de vergunningenplicht ook ziet op thuisprostitutie en zo ja, wie er dan exact over een vergunning dient te beschikken en hoe de voorgestelde vergunningplicht zich verhoudt tot het bestemmingsplan. Spelen de voorschriften behorend bij een bestemmingsplan een rol bij het eventueel afgeven van een vergunning? Verder vragen deze leden meer helderheid over de criteria om te bepalen of een prostituee bedrijfsmatig werkt, een seksbedrijf exploiteert en dus vergunningplichtig is. Zij vragen heldere uitgangspunten te formuleren.
Een vergunningplicht is beperkt tot bedrijven. Voor de vraag of voor thuisprostitutie een vergunning nodig is, is dus primair bepalend of de werkzaamheid bedrijfsmatig wordt uitgeoefend. Hierbij kan de frequentie van de werkzaamheid een rol spelen, en ook de vraag of de activiteiten van de thuiswerkende prostituee een zakelijke uitstraling hebben, bijvoorbeeld indien er zodanig met dat adres wordt geadverteerd dat het tot passanten leidt, er reclame-uitingen aan het pand zichtbaar zijn of er meerdere prostituees op hetzelfde adres werkzaam zijn. In die gevallen moet geconcludeerd worden dat het om een bedrijfsmatige activiteit gaat. Het is in beginsel niet nodig degenen die op het eigen woon- en leefadres als prostituee werkzaam zijn, aan een vergunningplicht te onderwerpen zolang er geen sprake is van overlast en die werkzaamheid voor de buitenwereld niet of nauwelijks zichtbaar is, bijvoorbeeld doordat er alleen «op afspraak» wordt gewerkt. Als er geen sprake is van een bedrijfsmatige activiteit, gaat het om een «gewoon» huisadres, en zijn de voorwaarden uit het bestemmingsplan niet aan de orde. Gaat het wel om een bedrijfsmatige activiteit, dan is het aan de gemeente of zij de bestemming «prostitutie» nader willen reguleren. In veel gemeenten is vestiging van prostitutiebedrijven op grond van het bestemmingsplan niet op alle plaatsen of gebieden binnen de gemeente toegestaan. In dat geval zullen er dus voorschriften aan de vergunning verbonden kunnen worden, of kan de vergunning geweigerd worden.

De leden van de VVD-fractie vragen of een overtreding op grond van artikel 9 van het oorspronkelijk wetsvoorstel slechts bestuursrechtelijk kan worden aangepakt of dat overtreding van de in dat artikel neergelegde norm ook strafbaar is gesteld. Als dat in de Wet op de economische delicten is gedaan, zou het dan niet goed zijn in het kader van duidelijkheid en rechtszekerheid om in het wetsvoorstel een verwijzing naar die wet op te nemen?
In artikel 32 van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, waarvan het voorstel bij de Eerste Kamer wacht op aanvaarding, wordt onder meer het door deze leden genoemde artikel 9 ingevoegd in de Wet op de economische delicten. In de door deze leden gewenste verwijzing was dus al voorzien.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of bij het opstellen van de artikelen 14 en 15 is overwogen om het overleggen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) door degene die een vergunningsaanvraag

indient verplicht te stellen, en of de bereidheid bestaat dit in de wet op te nemen als criterium voor het verkrijgen van de vergunning.
Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag bij wetsvoorstel 32 211 uiteen is gezet, is een VOG niet voorgeschreven, gelet op de wens en huidige praktijk van gemeenten. Een aantal gemeenten heeft aangegeven zelfstandig onderzoek te willen doen naar de integriteit van de aanvrager van een vergunning. Zij willen niet slechts afgaan op een afgegeven verklaring, waarbij politiële informatie niet zichtbaar wordt. Ten behoeve van deze wens wordt een burgemeester bevoegd justitiële gegevens en politiegegevens op te vragen op grond van artikel 13 van het Besluit justitiële gegevens respectievelijk artikel 4:3 van het Besluit politiegegevens. In de benodigde aanpassingen van het Besluit justitiële gegevens en het Besluit politiegegevens zal tijdig worden voorzien. Gemeenten die een dergelijk zelfstandig onderzoek niet willen uitvoeren, kunnen volstaan met een VOG. Het opnemen in de wet van de verplichting een VOG over te leggen bij een vergunningaanvraag, betekent een beperking van de ruimte van gemeente om de procedure rond het aanvragen van een vergunning in te richten. Dat acht ik geen goede zaak, en ik zal daartoe dan ook niet overgaan.

De leden van de CDA-fractie vragen naar het nut van een uniforme vergunningplicht voor exploitanten van seksbedrijven, nu de registratieplicht is komen te vervallen. Zij vragen wat de relevantie is van het feit dat een gemeente op de hoogte is van de informatie voortvloeiende uit artikel 17 van het oorspronkelijke wetsvoorstel, maar straks mogelijk geen zicht heeft op de essentie van het seksbedrijf, namelijk de prostituees die er werkzaam zijn
Tussen de elementen «uniforme vergunningplicht» en «registratieplicht» bestaat geen essentiële relatie. De gemeente kan ter plekke controleren of de administratie van de exploitant op orde is, en of er prostituees jonger dan 21 jaar voor of bij hem werken. Het is daarvoor niet noodzakelijk dat prostituees (ook) bij de gemeente geregistreerd zijn. De uniforme vergunningplicht strekt ertoe om te bereiken dat bepaalde eisen landelijk gelijk gesteld worden, mede om een waterbedeffect te voorkomen. De vergunningplicht is dus ook zonder registratieplicht van groot belang.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de verbodsbepaling uit het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de exploitant om een prostituee die niet beschikt over een registratiebewijs voor zich te laten werken is veranderd in de verplichting voor exploitanten om op de hoogte te zijn van de leeftijd van de prostituee. Deze leden vragen wat in de praktijk de uitwerking is van het verbod voor vergunninghouders om prostituees jonger dan 21 jaar voor zich te laten werken. Voorts vragen deze leden of de verwachting bestaat dat exploitanten de prostituees in hun seksbedrijven stante pede om hun legitimatie zullen vragen, nog los van de vraag of exploitanten van seksbedrijven in het illegale circuit hieraan invulling geven.
Op grond van artikel 17, aanhef en onder c, zal de vergunning van een exploitant die in strijd handelt met artikel 22, worden ingetrokken. Dit sluit aan bij de huidige praktijk waarbij vergunninghouders moeten controleren of een prostituee minimaal de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt en of een prostituee in Nederland verblijft of werkt in strijd met het bepaalde bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000. Handelen in strijd met artikel 22 is bovendien strafbaar gesteld via artikel 32. De exploitant doet er dus verstandig aan naar de legitimatie te vragen. Dat gebeurt ook nu al, om te weten of een prostituee niet jonger is dan 18 jaar. Vanzelfsprekend kan in het illegale circuit geen vergunning worden ingetrokken, maar de strafbaarstelling is niet gekoppeld aan het vergund zijn: dus ook in het illegale circuit hangt de exploitant die te jonge prostituees voor of bij zich laat werken, een straf boven het hoofd.

6. Verbod bij vermoeden van mensenhandel

De leden van de VVD-fractie zouden het een goede en nuttige toevoeging vinden artikel 22 zodanig uit te breiden dat met een verbod voor een exploitant om een prostituee van wie hij vermoedt of redelijkerwijs behoort te vermoeden dat deze een slachtoffer is van mensenhandel (zoals strafbaar gesteld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht), voor zich te laten werken. Deze leden zijn van mening dat de exploitant van een seksbedrijf een bijzondere verantwoordelijkheid draagt in het bestrijden van uitbuiting en mensenhandel in de prostitutie en dat hij daarop daadwerkelijk moet kunnen worden aangesproken. Bestaat de bereidheid daartoe? Voorts maken deze leden in verband met artikel 22 een opmerking over de strafbaarstelling.
De exploitant van een seksbedrijf draagt inderdaad een bijzondere verantwoordelijkheid in het bestrijden van uitbuiting en mensenhandel in de prostitutie. Ik heb dan ook sympathie voor de gedachte van deze fractie, maar acht een bepaling als door deze leden aangedragen, overbodig. Immers, op grond van artikel 14 van de Wrp is een van de verplichte weigeringsgronden voor een vergunning van een seksbedrijf de aanwijzingen dat voor het seksbedrijf personen tewerkgesteld zijn of zullen zijn die slachtoffer zijn van mensenhandel. In artikel 17 is dit tevens opgenomen als grond voor intrekking van de vergunning. Gelet op het risico dat de exploitant dus loopt, zal hij bij een «vermoeden van» zich minimaal in de situatie moeten verdiepen. Slechts als hij ervan overtuigd is dat zijn vermoeden niet klopt, kan hij de betreffende prostituee voor of bij zich laten werken zonder strafbaar te zijn op grond van de komende wet. Artikel 273f, eerste lid, onder 4 en 6, van het Wetboek van Strafrecht geldt overigens onverminderd. Zou voor de exploitant gelden dat hij gebruik maakt van of voordeel trekt van een uitbuitingssituatie, dan kan hij strafrechtelijk vervolgd worden.
Handelen in strijd met artikel 22 is via artikel 32 van de Wrp strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten.

7. Binnentreden

De leden van de VVD-fractie zijn positief gestemd over de nieuwe formulering van artikel 28 van het wetsvoorstel, maar vragen of gemeenteambtenaren nu de bevoegdheid krijgen om strafbare feiten op te sporen, terwijl dat een taak is die meer bij politieambtenaren hoort. Zoals uit de toelichting blijkt, wordt er in artikel 28 (het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner) een onderscheid gemaakt tussen opsporing en toezicht. Voor de opsporing van de bij artikel 29 en 30 strafbaar gestelde feiten zijn gemeentelijke toezichthouders tevens opsporingsambtenaar, en ziet artikel 28, eerste lid ook op hen. Door de vraag van deze leden bleek dat het artikellid dat onderscheid niet adequaat tot uitdrukking brengt. Dit wordt aangepast bij nota van wijziging. Overigens is opsporing niet een exclusieve taak voor politieambtenaren. Ook gemeenteambtenaren kunnen daartoe bevoegd zijn, namelijk als ze als buitengewoon opsporingsambtenaar zijn aangewezen en optreden binnen het domein waartoe die aanwijzing beperkt is.

In antwoord op de vraag van de leden van de PVV-fractie waarom er niet voor is gekozen om bij de toelichting op artikel 28 van het wetsvoorstel op te nemen dat de burgemeester van een bepaalde gemeente in het kader van prostitutiecontroles zijn bevoegdheid tot het uitschrijven van een machtiging tot binnentreden kan delegeren aan een hulpofficier van justitie, luidt het antwoord dat het niet mogelijk is in een toelichting bevoegdheden toe te kennen of in te perken.

De leden van de D66-fractie vragen of bij de aangepaste bevoegdheid tot het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner, nog steeds toestemming van de rechter-commissaris of van de officier van justitie nodig is.
De bevoegdheid die artikel 28 biedt, vormt een extra grondslag voor bijzondere situaties om te mogen binnentreden. Op het feitelijke binnentreden blijven alle regels en waarborgen van de Algemene wet op het binnentreden van toepassing. Voor het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner is derhalve een machtiging als bedoeld in artikel 2 van die wet vereist.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom niet is geregeld dat artikel 28 van het wetsvoorstel ook het binnentreden van andere plaatsen dan woningen regelt, ook als daar niet daadwerkelijk een seksbedrijf is gevestigd. Voorts vragen zij op welke basis kan worden binnengetreden als een exploitant – al dan niet legaal – vrouwen op andere plaatsen dan woningen laat werken. Er is dan toch niet automatisch sprake van bedrijfsmatig werken?
Voor alle andere plaatsen dan woningen is – geheel los van de vraag of daar bedrijfsmatig gewerkt wordt – het binnentreden geregeld in de Algemene wet bestuursrecht; een bijzondere regeling is daarvoor niet nodig. Artikel 28, tweede lid, spreekt van bedrijfsmatig, omdat het artikel juist bedoeld is om te bereiken dat de reguliere toezichthoudende taak op bedrijfsmatige activiteiten niet gefrustreerd wordt door de mededeling dat het hier om een woning gaat. Indien een exploitant prostituees op een plek laat werken – in een woning of ergens anders – is er altijd sprake van bedrijfsmatig werken.

8. Consultatie

De leden van de PvdA-fractie refereren aan de zorgen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak dat met dit wetsvoorstel niet langer een sluitend geheel van regulering voorligt. Zij vragen een toelichting op de gevolgen van het wetsvoorstel op de uniformiteit van lokale bepalingen. Hoe wordt voorkomen dat met de inwerkingstelling van deze wet een waterbedeffect optreedt?
De wet bevat diverse bepalingen met een landelijk uniform karakter. Er blijft ruimte voor lokale bepalingen, maar doordat er op essentiële punten sprake zal zijn van landelijke uniformiteit, kan er op die punten geen waterbedeffect optreden. Dat was immers een gevolg van de grote lokale verschillen, waardoor het voor met name exploitanten aanlokkelijk kon zijn om op zoek te gaan naar gemeenten waar zij het minst werden gehinderd door regelgeving. Aan die situatie komt een einde.

Voornoemde leden refereren aan de zorgen bij de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) over het risico op gescheiden kolommen van toezicht. Zij delen het standpunt van de VNG dat goede samenwerking tussen gemeenten en politie essentieel is, en vragen in hoeverre het ook na invoering van dit wetsvoorstel mogelijk blijft dat gemeenten toezichtstaken overdragen aan de politie en dat hierover afspraken worden gemaakt in driehoeksverband? Is artikel 27 van het wetsvoorstel op deze uitgangspunten gebaseerd?
Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord dat in paragraaf 1 is gegeven, waarvan de kern is dat de novelle geen verandering brengt in artikel 27, dat het dus mogelijk blijft dat toezichtstaken worden opgedragen aan de politie. Een gezamenlijke aanpak heeft de voorkeur.

De leden van de D66-fractie merken op dat de VNG zorgen heeft geuit over het toezicht en de handhaving van onderhavig en oorspronkelijk

wetsvoorstel. Zij ontvangen graag een nadere toelichting op de betrokkenheid van de politie bij de controle van de nieuwe prostitutiewet en een overzicht van de financiële gevolgen en capaciteitslasten hiervan, zowel voor gemeenten als voor de politie.
In paragraaf 1 is, in antwoord op een vraag van de VVD-fractie, is reeds ingegaan op de rol van de politie in het kader van de handhaving. De lasten voor het toezicht en de handhaving zullen voor gemeenten naar verwachting niet toenemen. Weliswaar zullen sommige gemeenten met dit wetsvoorstel toezicht moeten gaan houden op een groter aantal vergunningvoorwaarden, wat extra lasten met zich zou kunnen brengen, maar deze extra lasten vallen naar verwachting weg tegen de tijdswinst die geboekt kan worden door de bepalingen in het wetsvoorstel die de handhaving en het toezicht vergemakkelijken. De bestaande toezicht- en handhavingscapaciteit kan dan effectiever en gerichter worden ingezet. In dit kader kan gedacht worden aan de vergunningvoorwaarden die het makkelijker maken om niet-vergunde exploitanten op te sporen, en de uitbreiding van de bestaande vergunningplicht.
De inzet van de politie binnen de seksbranche is op dit moment zowel op lokaal als op regionaal niveau divers en afhankelijk van de aldaar met betrokken
partners gemaakte afspraken. In verschillende eenheden houden prostitutieteams van de politie toezicht binnen zowel het vergunde als het niet-vergunde deel van de
branche. Dit blijkt vaak arbeidsintensief te zijn. Het wetsvoorstel beoogt te bevorderen dat wordt gekozen voor integrale controles van politie met gemeenteambtenaren en andere partners; het gaat immers om een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij de gemeentelijke inbreng en bestuurlijke aanpak niet kan worden gemist. Ook wordt er door de verplichte vergunningvoorwaarden meer verantwoordelijkheid gelegd bij exploitanten. Ten gevolge van het vergunningplichtig maken van alle vormen van bedrijfsmatige prostitutie en het registratiesysteem van escortvergunningen ontstaat er meer zicht op de branche. De verplichte adverteerwijze (vast telefoonnummer en nummer van de vergunning) maakt controle door toezichthouders gemakkelijker en daardoor minder arbeidsintensief. De verwachting luidt derhalve dat het wetsvoorstel geen extra lasten voor de politie met zich zal brengen. De politie zal zich juist meer kunnen gaan richten op de opsporing van strafbare feiten.

9. Evaluatieperiode

De leden van de PvdA-fractie zijn teleurgesteld over het verlengen van de oorspronkelijk korte evaluatieperiode van drie jaar na inwerkingtreding van de wet. Zij hechten groot belang aan het goed en tijdig kunnen monitoren van de effecten van dit wetsvoorstel. In verband met de lange fase van inwerkingtreding van de wet vrezen zij dat een evaluatie pas plaatsvindt nadat ruim vier jaar is verstreken.
De leden van de CDA-fractie vragen of met het oog op het invoeren van een vergunningplicht voor gemeenten het niet van belang is pas na vijf jaar te evalueren en al na drie jaar de stand van zaken te bespreken.
Het is mijn intentie om voortdurend de vinger aan de pols te houden. Het bespreken van de stand van zaken met gemeenten zie ik dan ook als een continu proces – daarmee wacht ik niet tot drie jaar zijn verstreken. Voor het houden van een formele evaluatie moet het goede moment worden gekozen. In wetsvoorstel 32 211 was dat gekoppeld aan de invoering van de registratie, en een dergelijk nieuw element rechtvaardigde een betrekkelijk snelle evaluatie. Met een te vroege evaluatie neemt het risico toe dat er geen bruikbare informatie uit de evaluatie voorkomt. Als er signalen zijn die aanleiding zijn eerder te evalueren dan volgens de

standaardbepaling is voorgeschreven, zal dat gebeuren. De verplichting de Kamer binnen vijf jaar een evaluatieverslag te doen toekomen, betekent in de praktijk dat na vier jaar de feitelijke evaluatie start.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur